

学校编码: 10384
学号: 13920111150371

分类号__密级__
UDC__

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

基层安全生产监管的困境与对策
——以厦门市海沧区为例

The Dilemmas and Countermeasures of Primary Safety
Production Supervision
----Take Haicang District of Xiamen City as a Case Analysis

黄雯婷

指导教师姓名: 李 剑 助理教授
专 业 名 称: 公共管理 (MPA)
论文提交日期: 2014 年 4 月
论文答辩时间: 2014 年 月
学位授予日期: 2014 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2014 年 4 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组:

李 剑	助理教授
陈 琛	书 记
朱仁显	教 授

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

随着国民经济的快速发展，城镇化、工业化的脚步不断加快，大量劳动力从第一产业向第二产业转移。随着经济持续快速发展，计划经济逐步向社会主义市场经济转变，与此同时，政府的职能也在逐步转变，安全生产出现了新形势、新问题和新特点。安全生产工作事关人民生命财产安全，备受社会各界关注，党中央高度重视安全生产工作，在近年来的重大会议中多次强调安全生产工作的重要性。对企业的安全生产监管主要由基层安监机构来实施，但安全监管机构从上到下呈现“倒金字塔”状结构，安全监管上热下冷、执法队伍上强下弱、机构设置上专下疏，监管对象量大面广。基层安全生产监管存在问题，将会直接导致生产安全事故频发，对经济社会发展和安全稳定大局的造成不良的影响。

正如国家安监总局局长骆琳所说：“一些地方安全生产责任不落实，安全生产管制体系不健全，监管不到位，是导致事故频发的重要原因。”针对经济社会发展的新情况新特点，分析基层安全监管存在的问题，借鉴国外政府安全管理工作的经验，将国家科学发展安全发展的有关要求在基层安全生产监管一线得到有效落实，将诸多安全生产问题在基层得到有效化解。

本人作为一名基层安全监管工作者，对监管一线的工作有一定的实践基础。本文以基层安全监管机构为研究对象，针对海沧区——厦门市典型的工业区的安全监管的工作实情进行具体分析，在此基础之上总结当前基层安全监管存在的突出矛盾。在此基础上，以小见大，以点带面，总结基层安全监管存在的普遍问题。为了使结论更有前瞻性，本文还借鉴了西方发达工业国家在安全生产方面的成功经验，提出更有效的基层监管模式。

关键词：安全生产；基层；监督管理

Abstract

With the rapid development of our country's economy, including the acceleration of urbanization and industrialization, more and more laborers have changed primary industry over to secondary industry. Because our country has a poor foundation in production safety, the management level is far behind of the booming industrialization. Frequent occurrences of production safety accidents having caused heavy losses to human life and property, the Party Central Committee and our country are having paid more and more attention to production safety from recognition to action. Primary safety supervision institutions are responsible for the enterprises' safety production. But safety supervision institutions take the form of 'inverted pyramid' from the highest organizations down to the grass roots. The highest organizations take safety supervision seriously and have powerful law enforcement teams, but the grass roots do not pay much attention to it and have weak teams. The top institution setting is specific, with the bottom dispersing. And the targets of supervision are substantial and extensive. All the above-mentioned current situations have brought many difficulties to the primary safety production supervision. Frequent production accidents are harmful to the social's development and the stable situation.

Luo Lin who is the country's top work safety official once mentioned that the key reasons of the frequent accidents are safety-production responsibility impracticable, safety-production regulation system imperfect and supervision not in place. To further realize the existing problems of the primary safety supervision and analyze the gain and loss of the primary safety-production supervision policy have great significances to the formulating local safety-production supervision system, solving the difficulties of safety-production supervision, improving primary safety supervision, structuring the harmonious socialist society.

As a primary-level worker of safety-production supervision, I am familiar with the job of primary safety-production. This thesis is to study the primary safety

supervision institution, taking Haicang District-the practical safety supervision work of Xiamen's typical industrial park as a case analysis. Also this thesis is to disclose the current protruding contradictions of the primary safety-production work. On the above-mentioned basis, this thesis is to summarize the general problems of the primary safety supervision from point to area. To make the conclusion more prospective, this thesis has used the successful safety-production experience of western advanced industrial nations for reference and has proposed a more effective model for the primary supervision.

Keywords: work safety; primary; supervision

目 录

一、 绪论.....	1
(一) 研究背景与意义.....	1
(二) 文献综述.....	3
(三) 相关概念界定及理论基础.....	5
(四) 研究的思路和方法.....	9
二、 我国基层安全监管的发展沿革.....	10
(一) 机构的建立.....	10
(二) 体制的现状.....	11
(三) 法制的进程.....	12
三、 基层安全监管存在的问题.....	15
(一) 思想重视程度不足.....	15
(二) 部门职权交叉混淆.....	16
(三) 专业监管人员匮乏.....	16
(四) 安全监管经费不足.....	17
(五) 监管处罚力度不够.....	18
(六) 企业安全基础薄弱.....	18
(七) 社会制约机制缺乏.....	19
四、 海沧区基层安全生产监管现状.....	21
(一) 海沧区工业企业概况.....	21
(二) 海沧区安全生产形势.....	22
(三) 海沧区安全生产监管情况.....	23
(四) 海沧区安全生产监管存在的突出问题.....	26
五、 发达国家基层安全监管工作的经验借鉴.....	36
(一) 完善的法律体系.....	36

(二) 系统的监管体制	38
(三) 先进的监管方法	39
(四) 有力的劳保服务	41
(五) 健全的制约机制	41
六、 完善基层安全监管机制的对策与建议	42
(一) 转变思想作风	42
(二) 健全法制体系	43
(三) 加强机构建设	45
(四) 强化队伍建设	47
(五) 发挥第三方作用	49
(六) 转变监管方式	49
结束语	51
参考资料	52
致 谢	54

Contents

Chapter1	Introducion.....	1
1.1	Research Background and Significance.....	1
1.2	Literature Review	3
1.3	Relevant Concepts' Definition and Theoretical Basis.....	5
1.4	Research Ideas and Research Methods.....	9
Chapter2	Developing History of Our Country's Primary Safety	
Supervision		10
2.1	Establishment of Institutions	10
2.2	Current Situation of Institutional Structure	11
2.3	Process of Legal System.....	12
Chapter3	Existing Problems in Primary Safety Supervision	15
3.1	Insufficient Attention	15
3.2	Promiscuous Department's authority	16
3.3	Dificient in Professional Supervising Officers.....	16
3.4	Short of Safety Supervision funds	17
3.5	Insufficient Supervision Punishment	18
3.6	Unsubstantial Enterprise Safety	18
3.7	Absent of Social's Restriction Mechanism	19
Chapter4	Current Situationin of Primary Safety Production Su	
pervision in Haicang District of Xiamen City.....		21
4.1	General Situation of Industrial Enterprise in Haicang District	21
4.2	Situation of Safety Production in Haicang District.....	22
4.3	Supervision of Safety Production in Haicang District.....	23
4.4	Outstanding Issues of Safety Production Supervision in Haicang	
District.....		26
Chapter5	Primary Safety Supervision Experiences Learning From	
the Developed Countries.....		36
5.1	Perfect Legal System.....	36
5.2	Systematic Supervision System.....	38
5.3	Advanced Supervision Methods	39

5.4 Powerful Labour Protection Service	40
5.5 Wholesome Restriction Mechanism	41

Chapter6 Solutions and Proposals to Perfect the Primary Safety

Supervision Mechanism	42
6.1 Transform the Ideological Style	42
6.2 Complete the Legal System	43
6.3 Strengthen the Institution-building	45
6.4 Intensify the Team-building	46
6.5 Produce the Best Possible Results From the Third Party	48
6.6 Change the Supervision Methods	49
Conclusion	51
References	52
Acknowledgements	54

一、 绪论

(一) 研究背景与意义

随着我国国民经济的快速发展，外资大量涌入，民资迅速崛起，城镇化、工业化进程快速推进，大量劳动者从第一产业转入第二产业，安全生产的发展速度远远赶不上工业经济的迅猛发展。安全生产工作事关人民生命财产安全，备受社会各界关注，党中央高度重视安全生产工作，在近年来的重大会议中多次强调加强安全生产基层基础建设的紧迫性和重要性。但由于我国安全生产工作起步较晚，安全生产基层基础较差，具体到县、乡两级，安全生产监管力量更显薄弱，安全监管机构从上到下呈现“倒金字塔”状结构，安全监管上热下冷、执法队伍上强下弱、机构设置上专下疏，监管对象量大面广。这些现状导致安全生产一线监管存在死角，生产安全隐患排查不到位，极易诱发影响经济社会发展和安全稳定大局的不良因素。

2013年发生的几起重特大事故引起了社会各界广泛的关注，如“6·3”吉林长春市宝源丰禽业有限公司特别重大火灾事故、“11·22”中石化东黄输油管道泄露爆炸特别重大事故。党中央、国务院对安全生产工作高度重视，作出一系列决策部署。习近平总书记、李克强总理相继作出一系列重要指示。特别是习近平总书记，强调严守“发展决不能以牺牲人的生命为代价”这条红线；提出建立“党政同责、一岗双责、齐抓共管”的安全生产责任体系；提出“标本兼治、重在治本”的新思路和创新安全监管机制的新要求。通过各方面的共同努力，全国安全生产工作实现了年初国务院安委会确定的事故总量、重特大事故、主要相对指标“三个继续下降”的目标，全国安全生产形势继续保持稳定好转。据统计，2013年全国发生各类事故30.9万起，死亡6.9万人，同比分别下降8.2%和3.5%，发生较大事故1156起，死亡4590人，同比分别下降17.8%和17.2%，发生重特大事故49起，死亡865人，同比分别下降16.9%和5.9%，亿元GDP事故死亡率下降12.7%，工矿商贸十万就业人员事故死亡率下降7.3%，道路交通万车死亡率下降8%，煤矿百万吨死亡率下降23%。2013年安

全生产工作虽取得新进展，但重特大事故仍时有发生，暴露出安全生产机制不健全、触角不到位、功能不完善、监管方法与经济社会发展不适应等诸多问题，安全生产形势依然严峻，安全发展任重道远^①。影响制约安全生产的深层次矛盾还没有根本解决，安全生产基础薄弱、隐患严重的状况尚未根本改变，宏观经济发展的新情况新问题影响制约安全生产等方面的严峻挑战，安全监管人员要扎实有效推进安全生产工作，必须攻坚克难^②。

安全生产监管工作，越往基层越具体、越重要，越是人命关天。安全生产的源头在企业，监管重点在基层，压力在基层，效果也体现在基层，加强基层基础工作、提高从业人员安全意识、增强安全生产保障能力是解决事故隐患存量、事故频发多发等问题的关键。因此，作为一个战略的实施，要靠基层的有效作为。但在具体的基层安全生产监管工作中却存在着机制不健全、功能不完善、触角不到位、装备设施和人员素质、监管方式方法与经济社会发展不适应等诸多问题，常常遇到应该做但做不了、能够做但没做好、不能做但强要做的问题和矛盾。如何将国家科学发展安全发展的有关要求在基层安全生产监管一线得到有效落实，将诸多安全生产问题在基层得到有效化解，值得深思。

本人作为一名基层安全监管工作者，轮换过不同的岗位，既有在一线执法检查的经历，也有从事办公室行政事务的体验，手头有大量基层安全监管的实证和数据，为本文的研究提供了依据。海沧区在安全生产方面的情况也较为典型，是全市最大的石油化工生产区域，工业园区较为集中，各类企业数量众多，安全生产情况在全市、全省都具有一定的代表性。本文在对海沧区实证研究的基础上，结合国家和其他地方安全生产监管现状，对基层的安全监管措施进行了深入分析，同时借鉴国外安全生产监管的先进经验，结合我国的实际国情加以运用，旨在寻求对提升基层安全生产工作有参考意义的方法和途径。

^① 黄毅. 2013 年安全生产工作进展和 2014 年重点工作

[EB/OL]. <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/2014/20140109/index.htm>, 2014 年.

^② 白瑞. 攻坚克难 实现安全生产形势根本好转——2013 年全国安全生产工作会议纪要[J], 现代职业安全 2013, (2).

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”. Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库